

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการลาออกของรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๑๐๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่รัฐสภาเปิดการประชุมเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๕ ได้พิจารณาญัตติในปัญหาเกี่ยวกับการที่รัฐมนตรีท่านหนึ่งได้ให้ข่าวเกี่ยวกับการลาออก ว่า จะมีผลเป็นการลาออกซึ่งจะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดตามมาตรา ๑๕๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ซึ่งฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้ขอรับเรื่องนี้จากรัฐสภามาเพื่อพิจารณา นั้น

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติให้ขอความเห็นทางกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ว่า การ”ลาออก”ที่จะมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๕๕ (๒) นั้น มีความหมายเพียงใด และในการลาออกดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงจะมีผลเป็นการลาออกตามบทบัญญัติดังกล่าว อนึ่ง ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๕๕ วรรคสอง นั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีสงสัยในฐานภาพของรัฐมนตรีร่วมคณะ คณะรัฐมนตรีจะมีสิทธินำเรื่องเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้เพียงใด หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และผู้แทนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาที่ว่า การลาออกที่จะมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๕๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความหมายเพียงใด และจะต้องดำเนินการอย่างไร นั้น

เนื่องจากมาตรา ๑๕๕ (๒)^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติแต่

^๑ มาตรา ๑๕๕ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๔ (๑)

(๒) หรือ (๔) ในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตามมาตรา ๙๔ (๑) (๒) (๓) หรือ

(๔) ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๖ (๑)

(๒) (๓) (๔) หรือ (๖)

เพียงว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ “ลาออก” โดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า การลาออกนั้นจะต้องทำอย่างไร และจะมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อใด ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาโดยเทียบเคียงกับกฎหมายต่างๆ ว่าได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการลาออกไว้อย่างใดบ้าง

บทบัญญัติเกี่ยวกับการลาออกในกฎหมายต่างๆ นั้นได้บัญญัติไว้แตกต่างกันบางฉบับกำหนดขั้นตอนและวิธีการลาออกไว้อย่างชัดเจน^๒ บางฉบับกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะลาออกต้องได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งเสียก่อน^๓ และบางฉบับก็บัญญัติแต่เพียงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ “ลาออก”^๔ โดยมิได้กำหนดรายละเอียดไว้

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

(๕) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๓๗

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๔๙

(๗) มีพระบรมราชโองการตามมาตรา ๑๕๖

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๖)

^๒ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๐ กรรมการสุขาภิบาลตามความในมาตรา ๗ (๗) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

๑.ลา

๑.ลา

(๓) ลาออก ทั้งนี้ ให้ถือว่า การลาออกจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตอบรับใบลาเป็นหลักฐาน หากไม่ตอบรับภายในสามสิบวันก็ให้ถือว่า การลาออกมีผลสมบูรณ์นับแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวัน

๑.ลา

๑.ลา

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๔๖ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แล้ว ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

๑.ลา

๑.ลา

(๒) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.ลา

๑.ลา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๓๐ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๓) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อรัฐมนตรี และให้มีผลนับแต่วันที่ยื่นใบลาออก

๑.ลา

๑.ลา

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๙๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ เมื่อ

๑.ลา

๑.ลา

(๓) ได้รับอนุญาตให้ลาออกตามมาตรา ๙๕

๑.ลา

๑.ลา

^๔ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการลาออกในกฎหมายต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่กฎหมายประสงค์จะกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการลาออกจะต้องกระทำอย่างไร เช่น ใบลาจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ และจะต้องยื่นใบลาต่อผู้ใด รวมทั้งการลาออกจะมีผลเมื่อใด กรณีต่าง ๆ เหล่านี้กฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๕๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้กำหนดว่าการลาออกของรัฐมนตรีนั้นจะต้องกระทำอย่างไร รัฐมนตรีซึ่งประสงค์จะลาออกจึงอาจแสดงเจตนาขอลาออกด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร การลาออกด้วยวาจาจะต้องกระทำด้วยวิธีแสดงให้รู้ถึงเจตนาว่ามีความประสงค์จะลาออกอย่างแน่นอน มิใช่เป็นการปรารภหรือปรึกษาหารือ หรือกล่าวลอย ๆ ส่วนการลาออกเป็นลายลักษณ์อักษร อาจกระทำได้ทั้งในรูปหนังสือราชการหรือจดหมายส่วนตัวซึ่งมีข้อความที่แสดงให้รู้ถึงเจตนาที่ขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี

สำหรับหลักเกณฑ์ที่ว่าจะต้องขอลาออกต่อผู้ใดนั้น ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามรายชื่อบุคคลที่นายกรัฐมนตรีได้ทูลเกล้าฯ ถวาย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ^๕ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อองค์พระมหากษัตริย์เพื่อทรงถอดถอนรัฐมนตรี^๖ จึงเห็นว่า รัฐมนตรีซึ่งประสงค์จะลาออกต้องแสดงเจตนาขอลาออกต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งรัฐมนตรี

ส่วนปัญหาว่าการลาออกจะมีผลสมบูรณ์ตั้งแต่เมื่อใดนั้น โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนและรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาตามบทเฉพาะกาล เมื่อรัฐมนตรีคนใดไม่ประสงค์จะรับผิดชอบในหน้าที่ของตนหรือในนโยบายทั่วไปอีกต่อไป จึงต้องถือว่าเป็นสิทธิของรัฐมนตรีคนนั้นที่จะลาออกเมื่อใดก็ได้ และไม่อยู่ภายใต้การยับยั้งของผู้ใด ดังนั้น ในกรณีที่มีการแสดงเจตนาลาออกด้วยวาจา การลาออกย่อมมีผลสมบูรณ์เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับทราบการแสดงเจตนา นั้น ส่วนในกรณีที่การแสดงเจตนาลาออกกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร การลาออกย่อมมีผลสมบูรณ์นับแต่วันที่ได้กำหนดไว้ในใบลาออกซึ่งได้ยื่น ณ สถานที่และต่อบุคคลตามระเบียบปฏิบัติราชการ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง

มาตรา ๑๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการร่างกฎหมายพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ลาออก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๖๘ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

^๖ มาตรา ๑๕๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

๒. สำหรับปัญหาที่ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีสงสัยในฐานะภาพของรัฐมนตรีร่วมคณะ คณะรัฐมนตรีจะมีสิทธินำเรื่องเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้เพียงใดหรือไม่ นั้น

ในเบื้องต้นพึงเข้าใจว่า ความในวรรคสองของมาตรา ๑๕๕ ซึ่งบัญญัติให้นำมาตรา ๘๑^๗ มาตรา ๘๒^๘ มาตรา ๘๓^๙ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) ด้วยนั้น มีความหมายว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้ใดสิ้นสุดลงเพราะลาออกตาม (๒) หรือขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีลักษณะต้องห้ามตาม (๓) หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุกตาม (๔) หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๔๙ ตาม (๖) ของมาตรา ๑๕๕ ถ้ารัฐมนตรีผู้นั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอยู่แล้ว และมีเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๘๑ หรือมาตรา ๘๒ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นว่านี้การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) ไม่เป็นเหตุให้ต้องระงับการดำเนินการตามมาตรา ๘๑ หรือ มาตรา ๘๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๓ ซึ่งมาตรา ๑๕๕ให้นำมาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) ด้วยนั้น มีความหมายว่า ความสิ้นสุดของรัฐมนตรีดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่รัฐมนตรีผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่รัฐมนตรีก่อนที่รัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

เมื่อเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๕๕ วรรคสอง มีลักษณะดังที่ได้กล่าวไว้ในวรรคก่อน คณะรัฐมนตรีจึงไม่มีสิทธินำเรื่องเกี่ยวกับฐานะภาพของรัฐมนตรีร่วมคณะเสนอต่อคณะตุลา

^๗ มาตรา ๘๑ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๘๗ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๑๐) หรือ มาตรา ๑๐๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) หรือ (๑๑) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง

^๘ มาตรา ๘๒ ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้

มติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา

^๙ มาตรา ๘๓ การออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงก็ดี คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงก็ดี ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิกรวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

การรัฐธรรมนูญ หนึ่ง พึงระลึกไว้อีกด้วยว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่ง องค์กรหนึ่งของบรรดาองค์กรที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถ้ารัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยประสงค์จะให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ใดหรือวินิจฉัยปัญหาใด ก็ ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน^{๙๐} เพื่อความแน่นอน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยัง ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราช โองการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีได้อยู่แล้ว^{๙๑} ฉะนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะช่วยสนับสนุน ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สิทธิคณะรัฐมนตรีเสนอคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยเกี่ยวกับฐานะภาพของรัฐมนตรีร่วมคณะได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

^{๙๐} มาตรา ๑๙๐ เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตาม มาตรา ๗๗

(๑) หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยัง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแจ้งให้ประธาน วุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการ เพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งจนกว่าจะมีความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีส่ง ร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังรัฐสภาต่อไป

^{๙๑} มาตรา ๑๕๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ